

Estrategia global contra el hambre

W. David Hopper

Cuando en 1974 se celebró la Conferencia Mundial de Alimentos, no se contaba con una estrategia global para vencer el hambre. Aún hoy día no existe tal estrategia. Peor aun, no se perciben esfuerzos para producir una, señaló el Presidente del CIID, doctor David Hopper, durante una conferencia reciente en la Universidad de Guelph. Anotó, sin embargo, que actualmente se discuten estrategias globales en campos como la energía nuclear, el medio ambiente, la erradicación de la viruela, y los asuntos económicos, y agregó que es posible encaminarnos también hacia el diseño de una estrategia semejante para los problemas alimenticios del mundo. El doctor Hopper explicó que el desarrollo agrícola se apoya en tres pilares: la tecnología agrícola, los incentivos económicos, y las estructuras de mercadeo y suministros. A continuación transcribimos sus comentarios sobre los incentivos económicos que permitirían a los agricultores arriesgarse en la adopción de una tecnología agrícola mejorada.

OBVIAMENTE las políticas económicas nacionales de fomento agrícola son asunto soberano de cada país. Sin embargo, hay evidencia abrumadora de fallas específicas de casi todos los países en desarrollo en cuanto a adopción de políticas que representen un incentivo para la innovación y la modernización agrícola.

La difusión de variedades de alto rendimiento en algunas partes de Asia, América Latina y África ha demostrado, incluso a los más escépticos, que los agricultores responden a la oportunidad económica personal si los niveles de precios y los márgenes de beneficio son atractivos. Lo que casi nunca ocurre. El clima económico para la llamada "Revolución Verde" en la producción de grano asiático a finales de los sesentas, fue establecido mediante precios bien remunerativos para el producto y bajos costos para fertilizantes, irrigación y otros insumos. La proporción entre costos pagados y precios recibidos representaba un fuerte estímulo para que el agricultor produjera al máximo de su capacidad. Esta estructura de incentivos siguió a varios años de escasez en la producción por inestabilidad del clima. Pero tan pronto como los graneros comenzaron a llenarse nuevamente, el papel de los incentivos agrícolas fue olvidado, y las políticas insistieron, como antes, en el suministro de alimento barato para el consumidor urbano.

Todo parece indicar que, aun sin las variedades altamente rendidoras de trigo y arroz puestas a disposición de la revolución verde, el producido de granos en Asia se hubiera elevado nuevamente al volver las lluvias, a causa solamente de las utilidades derivadas del cultivo de alimentos. El retroceso en la política de incentivos, luego del salto en el aumento del producido a finales de los sesentas, contribuyó a una baja de éste y ofreció

una clara evidencia de que en el mundo en desarrollo el suministro de alimentos responde a los niveles de precios y utilidades.

Cuando a unos atraen incentivos económicos se añaden nuevas oportunidades tecnológicas, las economías rurales tradicionales de las naciones en desarrollo cobran vida repentina y se contagian con el fermento del cambio. Esto resulta molesto para aquellos que sostienen que los agricultores de las naciones en desarrollo se resisten tercaamente a la innovación, y que se requiere de una profunda revolución social o del paso de muchas generaciones para alterar significativamente sus patrones de comportamiento económico. Tal cosa no es cierta. Hoy se puede citar toda una gama de ejemplos en el mundo para probar lo contrario.

Si el agricultor es sensible a los incentivos económicos, la pregunta es lógica: por qué se descuidan estos incentivos, especialmente en vista de los serios déficits alimenticios de tantos países? La respuesta no es fácil. Casi todos los gobiernos de los países en desarrollo buscan la rápida modernización de sus economías y sociedades, pero la mayoría conciben la modernización en términos de industrias manufactureras y de elementos y servicios materiales asociados con el crecimiento urbano-industrial. El sector rural se considera como la economía "tradicional" de donde saldrá la mano de obra para la industria, la fuente renovable de materia prima para procesamiento o exportación y de alimento barato para un proletariado urbano creciente. Bajo esta concepción, la economía rural es un proveedor de recursos, y no compete por asignaciones de inversión con las infraestructuras industriales, urbanas, y otras del sector "moderno". La explotación de la economía rural para construir una base económica urbano-industrial moderna ha sido por mucho tiempo



Foto J. Rojas

tema de la literatura sobre desarrollo económico; ella tiene un puesto de honor en la historia industrial de occidente y en la de sus naciones industrializadas. Es difícil vislumbrar una alternativa en un mundo donde la ayuda externa es insignificante frente a las necesidades; donde, además, las expectativas materiales de pueblos recientemente soberanos colocan fuertes presiones sobre sus gobiernos para construir industrias que abran oportunidades de trabajo no agrícola y aseguren un suministro creciente de artículos para consumo.

Si el desarrollo económico general se va a fundamentar en la economía agrícola y rural, difícilmente sorprende que tanto la financiación de inversiones como las políticas de incentivos para esta rama tengan poca cabida en los planes y programas de las naciones del Tercer Mundo. Desde luego, el plan económico nacional siempre dedica a la agricultura y la economía rural una parte importante -ningún político puede ignorar el 60 u 80% de la población que vive y trabaja en las zonas rurales de su país. Pero, aparte de su ubicación destacada en el documento de planificación, y la siempre cuidadosa aseveración de que la agricultura y el desarrollo rural ocupan la atención central de los recursos y talentos de la nación, la ejecución de esta parte del plan invariablemente queda atrás, a menudo muy atrás de los esfuerzos hechos en relación con energía, puertos, siderúrgicas, expansión urbana, y muchos otros aspectos de un estado "moderno".

El resultado, luego de 30 años del surgimiento de nuevos países, ha sido el fracaso de su agricultura para hacer frente de manera solvente y adecuada a las necesidades básicas de sus gentes. Una estrategia de desarrollo basada en la explotación del sector "tradicional" pobre ha producido naciones pobres. El excedente económico del agro nacional ha sido insuficiente frente a las aspiraciones nacionales de modernización. La bancarrota de esta política de explotación se manifiesta en el oscuro panorama que ofrecen los suministros alimenticios mundiales para el próximo cuarto de siglo. Pero es posible que esta política no cambie y, dentro del marco de las economías pobres de los países en desarrollo, no puede cambiar a menos que las naciones desarrolladas desplieguen mayor energía que en el pasado para dirigir la mayor parte de su asistencia al apoyo de la modernización agrícola en las naciones del Tercer Mundo. Hace falta también mayor presión sobre estas naciones para que formulen y lleven a cabo políticas nacionales que fomen-

ten y retribuyan la innovación en este campo.

Una manifestación de la voluntad de los gobiernos de los países en desarrollo para explotar su propia comunidad agrícola en favor del desarrollo nacional es la historia de la ayuda alimenticia, una historia en la cual Canadá juega y ha jugado un papel prominente. En pocas palabras, la ayuda alimenticia canadiense, esto es, los alimentos comprados en Canadá con dinero de la ACIDI (Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional) para envío a países en desarrollo, se ha elevado en más de 19% anual desde 1970. En 1976 fue de aproximadamente 220 millones o casi un cuarto del desembolso total de la ACIDI en asistencia internacional.

La ayuda alimenticia con destino a países y regiones que experimentan emergencias reales de hambre es tanto necesaria como plausible. La certeza de que esta ayuda está o estará disponible en caso de calamidad da a las naciones de bajos ingresos una sensación de seguridad contra el desamparo total si aquello ocurre. Este sentido de seguridad puede ser usado por algunos gobiernos para soslayar su propio desarrollo agrícola sin mayor escrúpulo. Ello no constituye, sin embargo, una crítica válida a la ayuda generosa de aquellos que tienen en abundancia a los que están en necesidades por causa de la tragedia. Debemos estar agradecidos de que nuestro país pueda ofrecer tal socorro y confiemos en poder seguirlo ofreciendo en el futuro.

Pero no toda la asistencia alimenticia canadiense se dirige hacia aquellos urgidos por el desastre. Parte de ella se envía como asistencia económica general a países más pobres. Los cargamentos de grano son recibidos por el gobierno auxiliado que lo vende a sus ciudadanos a través de canales nacionales de mercadeo y emplea la ganancia para aumentar los ingresos nacionales o invertirla en los proyectos de desarrollo acordados con Canadá. Aparentemente el mas sensato de los acuerdos: usar alimentos producidos en Canadá, de los cuales tenemos exceso, como recurso externo de ayuda en la modernización de un país pobre. Pero, quién asume el costo real de la transferencia? Alguien debe hacerlo, porque nadie come gratis ni siquiera en una nación con excedentes alimenticios. El contribuyente canadiense, de una parte, compra el grano. El consumidor canadiense, de otra, paga precios más altos en Canadá por la demanda agregada de mercado de la ACIDI. Sin embargo, lo más importante para nuestros propósitos es el precio

que pagan los agricultores de la nación recipiente: el valor de su producto se deprime por efecto del suministro extranjero, factor crítico para el incentivo de innovación. La distribución de beneficios es, también, interesante. Estos aumentan para el agricultor canadiense en forma de mayores precios; para el consumidor urbano del país recipiente en forma de menores precios; y para los ingresos del país con la venta del grano. Para estar a tono con la política de explotación de la economía rural como camino para el desarrollo, el consumidor urbano se beneficia con la ayuda alimenticia a costa de más bajas retribuciones agrícolas e incentivos recortados para la producción doméstica. Desde mi punto de vista, nuestra ayuda alimenticia como asistencia económica general lleva consigo una amenaza implícita a la construcción de una agricultura viable en las regiones en desarrollo del mundo.

Los incentivos económicos para las familias que producen el alimento del mundo y sobre quienes descansa el progreso agrícola son la parte más descuidada de una estrategia global para expandir la producción alimenticia mundial. Ellos deben recibir atención en el futuro, y Canadá, como nación que abunda en alimentos, debe tener cuidado de que sus acciones, no importa cuán generosamente motivadas, no erosionen o destruyan tales estímulos a la innovación y el desarrollo. □

La Escuela de Economía Agrícola y Educación en Extensión de la Facultad Agrícola de Ontario, Universidad de Guelph, celebra anualmente una conferencia en memoria de J. S. McLean. La anterior conferencia del doctor Hopper fue publicada completa como monografía del CIID bajo el título *Canada's Role in World Agriculture Development* (IDRC-085e) y puede solicitarse directamente a la División de Publicaciones del Centro en Ottawa o en Bogotá, Colombia.